

《博士論文要旨および審査報告》

学位請求論文

中川 直人 「地方債許可制度の確立と変貌」

I 論文要旨

中川 直人

1 本論文の目的

本論文は、戦後の地方債制度について、どのように地方債許可制度が導入されていったのか、地方債許可制度はどのように変容していったか、なぜ地方債許可制度が続いたのか、を明らかにすることを目的としている。また、本論文の対象期間を1945年度(昭和35年度)¹⁾から74年度までの戦後復興期及び高度経済成長期としている。

2 本論文の特徴

地方債計画を中心にその原点は、戦時期にあり、戦後変容しながら定着したとまとめている先行研究があるが、本論文は、地方債計画については、地方財政の統制を目的とした資金計画ではなく、戦後では対GHQに地方債必要額を示すために利用された資金計画であること、また、戦後から作成されるようになった地方債許可方針、日本国憲法、地方自治や地方財政に関わる新法の制定及び地方財政に関わる緒制度の存在から、戦後の地方債許可制が戦時から継承された制度とは考えていない。また、戦前・戦時中の地方債許可制度と戦後の許可制度の機能を比較することにより、その相違は明らかである。

また、本論文は、地方債許可方針等や国からの予算編成にあたっての指針等、いわゆる国から地方団体への通達に着目している。国から地方団体へどの

様な要請が発せられたのかを確認する。従来の地方債許可制度へのアプローチは地方債計画中心であったが、地方債計画は地方債許可方針を数値化したものであり、その考え方は地方債許可方針という通知文書に示されている。地方債許可方針による通知文書と地方債計画における資金計画の2つの柱が地方債許可制度を支えている。国が地方団体を政策誘導しているのは、地方債許可方針であり、その政策誘導を資金的に保証しようとするのが地方債計画である。

3 本論文の構成

本論文は、第1章から第4章までの4つの章で構成されている。

第1章では、戦後直後の許可制度導入に焦点を当てる。日本国憲法や地方自治法の制定による地方債許可制度の導入にあたっての論議を中心に、他の地方財政制度の制定と地方債許可制度との関係をまとめる。GHQ占領下において地方財政制度も大きな改革や変動があり、それらの動き一体が地方債許可制度に強い影響を与える。

民間資金と政府関係資金の調整の必要性を第一義として、地方債許可制は導入、制度整備が図られていく。地方団体側としては、新地方制度における義務教育六・三制や自治体警察設定に対応するための投資需要の高まりと朝鮮戦争後の景気後退にともなう地方財政危機を凌ぐため、地方債発行からの歳入に頼らざるを得ない歳入・歳出構造が出来上がっていくのがわかってくる。

第2章では、サンフランシスコ講和条約後から高度経済成長が本格的に始まる前の59年度の時期を対象に、新たに制定された財政制度や各年度の地方債

1) 以下、年度は西暦で表すものとする。

許可方針や地方債計画の作成を通じて、国は地方財政をどのように運営しようとしていたのかをみていく。

同時期は、地方債許可制度導入に間もなく、制度自体が流動的な点もあり、シャープ勧告や神戸勧告を受けながら、GHQ 占領が終わり独立国としてどう制度設計していったのかを見る。また、朝鮮戦争後の景気後退による地方財政悪化に伴う地方財政再建制度の制定とその制度に係る地方債許可制の活用について論じる。

また、戦後直後から高度経済成長前までの期間における地方債許可制度の機能を整理したうえで、戦前・戦時中の許可制度との比較を行い、その差異の存在から戦前・戦時中の地方債許可制度と戦後許可制度との連続性を否定する。

第3章は、60年度策定された所得倍增計画に始まり、74年の第1次石油ショックまでの期間である。高度経済成長期ではナショナル・プランにおいて地方団体の社会資本充実及び社会開発推進による地方団体の投資行動または景気対策、そして高度経済成長によるいわゆる「経済成長の歪み」としての地域間経済格差及び公害問題への対応としての地方債許可制の働きと地方団体における歳入・歳出行動を国からの地方団体への通達を通して議論する。

地方財政危機の時期における地方団体の国への財政依存を経て、高度経済成長の下での、地方団体の歳入の増加と地域企業・住民の公共サービスに対するニーズの変化への対応に伴う、地方団体の公共投資先の誘導と投資額の確保を目的として、地方債許可制の役割が高まる。地方団体としては、地域からの投資需要が高まるなか、地方自治を前面に出した地方債許可制へ反対を唱えることはせず、現行制度の下での地方債発行許可の確保と迅速で適当な額の公共投資実施を優先させた。その結果、高度経済成長期における公共投資行動をとおして、地方債許可制度は、国と地方団体間で定着していった、と結論付ける。

また、70年代に入ると、ニクソンショック、日本列島改造論、そして第1次石油ショックと日本経済は揺れ動いた。その様な状況の中で、国は地方団体に国と同一行動を要請した（「命じた」に近い。）通達が出された。だが、ついに74年度の経済成長はマイナスとなり、高度経済成長は終焉を迎えた。

また、これまでの議論がマクロ的な国と地方団体の行財政関係に終始していたので、ミクロのケースとして千葉県を取り上げ、赤字団体からどの様に立ち直っていったのかをまとめた。

千葉県は、地方財政再建促進特別法適用団体でありながら、県内地域の工業化について、全国で珍しい独自の方法で工業地帯建設を果たし、財政再建を達成させた。工業化に伴う都市化については、国との政策同一行動若しくは協調行動により、対応して行った所である。

そして、第4章は、地方債許可制度に関わる先行研究及び批判について整理する。先行研究及び批判的的は、国と地方団体との行財政関係にある。地方財政は国の政策目的を達成させるための一機関に過ぎなくなってしまうと論じ、戦後の地方自治の考え方に合わないとしている。筆者の考え方は、地方団体において国の施策や意見を重視した行財政運営になっていることは否定しないものの、地方団体側において、国の施策や意見を受容する経済・社会環境や政治・行政上判断があり、国による地方の統制という政府間関係の見方とは異にしている。

4 本論文の結論

戦後の地方債許可制度の生成を追ってきたが、現実的な対応としては、起債自由化は難しかったと考える。

現在において、地方債許可制度の役割は、第1に社会資本投資としての資金調達手段、第2に地域格差における資金調達の解消、第3に国との政策調整にあると考えている。地方債許可制度を維持のため、地方団体への注文と同時にインセンティブが働くよ

うな地方税財政制度の運用をこれまで図ってきたのだが、国の財政悪化の度合いが激しく、運用策も取りづらくなってきている。その様な状況の中で、国と地方団体の地方債制度以外の関係、地方団体の行動モデルの多様性、間接金融を中心にした日本の金融システム等に変動が生じている。また、国の財政状況悪化の脱却には時間がかかり、国から地方団体への十分な財政移転は難しい中、地方団体は自己財源の拡充が求められる。従来は地方債に歳入は、地方債許可制度の存在から国からの依存財源と区別されていたが、近い将来自己調達財源となってくるだろう。

Ⅱ 審査報告

審査委員（主査）原田 博夫
（副査）町田 俊彦
（副査）中野 英夫

1. 論文の主題

地方分権推進委員会（平成7年（1995年）～平成13年（2001年））の勧告などに基づいて、わが国地方財政への国（中央政府）の統制の典型と見られていた地方債の起債許可制度は、平成18年度（2006年度）によりやくにして、協議制度に移行した。この協議制度では、極端な場合、地方公共団体は協議という手続きを経れば、国または都道府県の同意がなくても地方債を発行できることになった。そこで改めて、それ以前の許可制度が昭和20年（1950年）代にどのような経緯で成立したのか。しかも、この許可制度は状況が変化するまでの「当分の間」（いわば暫定的に）この制度を維持するとされながらも、基本構造を変えずにかくも長期にわたって保持されてきたのかを、解明しようというのが本論文の主題である。また、本論文の検討対象とする期間は基本的には、昭和20年代（1940年代後半）の戦後復興期から昭和50年代（1970年代後半）の高度経済成長の時代までである。

とはいえ、地方債許可制度は第二次世界大戦後に始まる制度ではなく、戦前・戦時中においても導入されていた制度である。戦時期および占領期における地方債計画の制度形成と運用にみられる起債統制を通じた戦後の地方財源統制システムの成立過程を振り返れば、戦時期に地方債計画の制度面での原型が形成され、占領期には内務省と大蔵省の起債許可権の共管化と政府資金に裏付けられた地方監督権の強化等を通じた大蔵省による地方への統制が強まっていった。加えて、地方債計画が戦後再び登場する

こととなった背景には、地方債の消化難もある。

本論文は、地方債計画については、地方財政の統制を目的とした資金計画ではなく、戦後ではGHQ（連合国総司令部）に対して地方債の必要額を示すために利用された資金計画であること、また、戦後から作成されるようになった地方債許可方針、日本国憲法、地方自治や地方財政に関わる新法の制定及び地方財政と関わる諸制度の存在から、戦後の地方債許可制が単に戦時から継承された制度とはみなしていない。つまり、地方債許可制度は戦前と戦後のミックスによって生み出された特異な制度だ、というのが本論文の趣旨である。

2. 論文の概要

本論文の構成は、以下の通りである。

序章 問題意識と論文構成

第1章 地方債許可制の導入—終戦から占領終了まで—

1-1 戦後日本における地方財政制度の制度設計

1-2 GHQ 占領下の地方財政

1-3 第1章の議論整理

第2章 地方債許可制の模索—52年度から59年度まで—

2-1 GHQ 占領後の地方財政—52年度から55年度まで—

2-2 地方債計画と諸計画とのつながり

2-3 好況に助けられた地方財政—56年度から59年度まで—

2-4 第2章の議論整理

第3章 高度経済成長と地方債許可制

3-1 高度経済成長の諸相と地方財政

3-2 地方債起債分析

3-3 ナショナル・プランと地方債許可制度

3-4 社会資本充実と地方債許可制

3-5	高度経済成長の終焉
3-6	千葉県の開発行政
3-7	第3章の議論整理
第4章	地方債許可制度の意義と許可制度批判論
4-1	国による地方債許可制度の根拠づけ
4-2	年代ごとの許可制論議
4-3	分権論による地方債許可制度批判
4-4	起債自由化論
4-5	分権論による地方債許可制度批判の 限界
4-6	第4章の議論整理
	終わりに代えて
	参考文献

まず序章で、問題意識、論文構成、本論文の成果を示した後、第1章から第3章は終戦から占領終了まで、独立から高度成長前夜まで、高度成長期の3期に区分して地方債許可制度の展開を分析し、第4章で先行研究の地方債許可制度の批判的な検討を踏まえて、望ましい地方債発行制度を提示している。

序章の「問題意識」では、当該分野における先行研究として、井手英策（2004）「地方債計画の形成過程にみる戦後地方債政策の原点」『都市問題』第95巻第3号、天羽正継（2007）「戦後地方債計画の形成」日本地方財政学会『格差社会と財政』を取り上げ、地方債許可制度が地方債計画を中心に原点を戦時期に置くこれらの先行研究を批判し、戦時から単純に継承された制度ではなく、実質的には戦後改革期に構築された制度であることを明らかにする点に本論文の最大の狙いがあるとしている。

第1章「地方債許可制の導入—終戦から占領終了まで—」では、占領期における地方債許可制度の構築とこの時期における地方債許可制度の機能を分析している。

戦後改革において、地方債許可制度の法的枠組みは日本国憲法と地方自治法により構築された。日本国憲法では旧憲法にはない第8章「地方自治」を明

文化するとともに、どう理解するかで論争を招くことになる第92条「地方自治の本旨」を盛り込んだ。「地方自治の本旨に基づく法令」として1947年5月に地方自治法が制定されたが、地方債許可制度はこの地方自治法の中で定められている。地方自治法制定に際して、GHQから地方債発行に関して「起債の許可の基準を設け、健全財政の団体には必ず許可することとすること」との意見が出された。争点となったのは地方債許可における大蔵省の関与であるが、内務大臣の起債許可については大蔵大臣に協議するものとして、内務省と大蔵省の共管による許可制とされた。

1947年12月には地方自治法改正と内務省解体が行われた。地方自治法改正に際して、GHQは地方自治法改正意見を出して、原則として地方債許可制度の廃止、起債自由化を盛り込んだ。第250条では「普通公共団体は、第227条の借入金を除く外、地方債を起こし、並びに起債の方法、利息の定率及び償還の方法を変更しようとするときは、当分の間、政令の定めるところにより、所管行政庁の許可を受けなければならない」と規定され、日本側の、国民経済における資金不足を理由とする「当分の間」の許可制存続の主張が認められた。この「当分の間」の文言は、地方債許可制度が地方債協議制度に移行する2005年度まで地方自治法に生きることになる。

地方債許可制度を戦時から継承された制度ではなく、戦後改革期に構築された制度としている最も重要な要因は、GHQの存在である。日本政府は政策運営に当たりGHQの許可を得なければならなかったが、地方財政運営における地方債発行も例外ではなかった。地方債の発行規模等についてはGHQの許可を受けねばならなかったが、その際のGHQへの説明資料として始まったのが地方債計画と地方債許可方針である。国は1947年度より地方公共団体より起債予定計画の提出を求め、それを勘案して策定された全体計画が最初の地方債計画と考えられる。この地方債計画において、計画総額、事業別計画額

及び原資先・原資額が盛り込まれた。

地方債許可制度の役割は多様であり、時期によって主な役割は変化している。1951年度までの役割は、義務教育制度の六・三制実施への対応等で旺盛な地方公共団体の資金需要という条件の下で、第1に地方債への資金配分、第2に社会資本建設への地方債活用があげられる。この時期の地方債の資金としては、民間企業と民間資金をめぐって競合しないように、民間資金の流入を避け、全て財政資金としての大蔵省預金部資金が供給された。地方債許可の所管から大蔵省を排除できなかった理由もここにあった。民間資金の流入を避ける資金分配の緊急性が地方債許可制度を占領軍当局の「起債自由化」の原則に抗して維持させた最大の理由と見ている。

第2章「地方債許可制の模索—独立から高度経済成長前夜まで—」は、サンフランシスコ条約調印後の1952年から、本格的に高度経済成長期に突入する前の1959年までを対象としている。GHQ 占領の終期にあたる1950年に朝鮮戦争が勃発して1953年の休戦まで、「朝鮮景気」により日本経済は好況であったが、朝鮮戦争休戦後、朝鮮景気の反動もあり景気後退に見舞われた。この朝鮮戦争休戦後の景気後退により、地方財政は急速に悪化した。

この時期における地方債許可制度の主な役割は、地方財政の健全性維持と地方財政悪化後の善後策に移行しており、そのためのナショナル・ルールが設定された。1954年度までの地方公共団体の努力を促す立場から1955年度の地方債許可方針では、「地方財政の健全化に資する」と述べ、一般的許可方針では「継続事業を優先的に考慮し、新規事業については緊急やむを得ないものに限とする。」として、地方公共団体に地方債発行を控えるように注意を喚起している。

1955年に地方財政再建促進特別措置法が制定され、1956年度は地方財政再建を本格的に実施に移さねばならない年とされた。地方財政健全化のための

ナショナル・ルールは、起債制限を発動する際の数値（起債制限指標）として設定された。地方債許可制度の下で地方財政の状況に応じた起債制限が行われるが、1954年度まで起債制限を発動する数値を設定することはなかった。1955年度地方債許可実施細目では、地方財政再建促進特別措置法が制定される見込みの中で、数値による起債制限を設けた。赤字額の基準財政需要額に対する割合（赤字割合）が20%を超えると起債制限が発動され、都道府県と五大市では50%、市町村で70%を超えると原則として新規事業を認めないこととされた。その後起債制限指標は毎年のように変更されたが、1959年度から「公債費比率」が使われ、1976年度まで維持された。

地方財政再建促進特別措置法では地方財政再建スキームが導入された。地方財政悪化の際には国の承認を得た計画に沿って行財政運営を行う法律が制定されたことで、財政再建のための赤字地方債も許可制で認められ、より国のコントロールを強くする仕組みが形成された。その結果、赤字団体は1952年度をピークに減少し、1955年度では、都道府県で36の赤字団体のうち18団体が再建団体となった。市町村では、1,522の赤字団体のうち569団体が再建団体として承認された。1959年度には、県レベルでは4県のみ、市町村レベルでは55年度の約3分の一にまで減少した。

このように、地方財政再建促進特別措置法を制定した後、国は地方公共団体に地方財政健全化にむけて一層厳しい姿勢をみせた。地方債許可方針では、従来の財源賦与的配分を改め、漸次、当該団体の償還能力に応じた配分の方針を変更した。国及び地方の財政は、日本経済の好況と税収の順調な伸びを反映して好転し、地方公共団体のうち赤字団体数も急速に減少していった。地方財政再建促進特別措置法の制定直後から地方財政の悪化は止まり、反転していったが、同法がどこまで地方財政の悪化を抑制したかを検証することは決して簡単ではない。

この時期において地方債発行不許可の基準の設定

や地方財政再建措置法の制定により、地方財政健全性の維持や悪化後の善後策としてのナショナル・ルールを設定したことも、戦後の地方債許可制度が戦前・戦時期の制度と異質なものであることを示している。戦前・戦時期の地方債許可制度では、許可方針で地方債発行の抑制を謳ったりしたが、ナショナル・ルールの設定や財政悪化した地方公共団体の地方債不許可制度の導入までには至らなかった。

第3章「高度経済成長と地方債許可制」は、1960年の所得倍增計画から1974年までの本格的な高度成長期を対象としている。地方財政の規模拡大が図られる中で、普通会計歳入に占める地方債の割合は10%以下にとどまり、地方財政の健全な運営が維持された。その中で、地域企業・住民の公共サービスへのニーズの変化に対応すべく、地方公共団体の公共投資の誘導と投資額の確保という地方債の役割が高まった点が特徴である。

この時期の地方債の役割を規定したのは、国民所得倍增計画（1960年）、全国総合開発計画（旧全総、1962年）、経済社会発展計画（1967年）、新全国総合開発計画（1969年）など、産業基盤向け公共投資を重視した開発型のナショナル・プランの策定であった。これらの国策に地方公共団体を誘導するための政策手段が、毎年度国から地方へ通知される「予算編成について」や「地方債許可方針」であった。「地方債許可方針」では重点項目及び充当額の明示がなされ、地方公共団体への政策誘導が図られている。

1960～1974年度における地方債当初計画に対する許可額の比率をとると1.00を大幅に上回っている。補正後の地方債最終計画に対する許可額の比率も1.00を上回っている。地方公共団体の投資意欲・資金需要は旺盛であり、地方債計画を上回って地方債の許可申請を出し、これに対して国が寛容な姿勢で許可を与えていた。地方公共団体の資金需要は高く、国の誘導に乗りながら、住民ニーズへの対応と資金

確保を図っており、高度成長期には国と地方公共団体の政策の方向が同じであった。

1970年代に入ると、ニクソンショック、日本列島改造論、第一次石油危機と日本経済は揺れ動いた。この状況の中で、国から地方公共団体に、国と同一行動を要請した（「命じた」に近い）通達が出されている。この時期における地方債許可制度の役割としては、地方公共団体が国と同一の方向もしくは協調行動をとる誘因になったことである。

その中での特異な事例として千葉県がとりあげられている。千葉県は財政悪化により、地方財政再建促進特別措置法の適用団体となった。一方、千葉県は再建団体適用以前から、海岸埋立による工場用地造成を中心に、京葉工業地帯の建設に乗り出した。しかし、財政再建下では工場用地造成に財政資金を充当することは不可能であり、「千葉県方式」と呼ばれる資金調達により工場用地造成を進めた。ここで「千葉県方式」とは、京葉工業地帯への進出予定企業と契約を締結した時点で、その企業から前納金を徴収して埋立事業を開始し、埋立事業の進捗に合わせて残りの契約金を受け取る方式である。この方式については、ほとんどの先行研究でも言及されておらず、わずかに当時の関係資料から窺えるに過ぎず、本論文の大いなる成果・発掘である。

第4章「地方債許可制度の意義と許可制度批判論」では、第3章までの歴史的考察を踏まえ、変遷してきた国による地方債許可制度の意義づけを整理するとともに、2006年度以降の地方債協議制と比較する。次いで、先行研究におけるさまざまな地方債許可制度批判を、第1に国の許可制度を通して地方財政の統制を行っているという批判、第2に「地方自治」の視点から地方債許可制度そのものを批判して、起債自由化を是とする立場の二つのタイプに整理する。

その上で、これらの批判に対して、第1章から第3章までの実態分析を踏まえて、地方債許可制度の運用面からの現実と比較すると、ポイントをついた

批判とはいえないと断じる。第1のタイプについては、国が地方公共団体を財政上統制するという関係ではなく、国の政策への同調を働きかけながらも、必ずしも強制していないと反論している。財政・金融面での統制は国側の論理であり、地方公共団体の資金需要及び社会資本投資行動は勘案されておらず、「統制」という用語が適当であるかは再検討の余地があるとする。

第2のタイプについては、現実に許可制が廃止されなかった要因は何であるかの分析を踏まえて検討している。その要因として、①地方公共団体間の財政格差の存在、②政府間財政関係の存在、③地方団体の歳出行動、④公社債市場の未発達をあげ、国や地方公共団体が地方債許可制度を改定するインセンティブを持っていなかったとして、第2のタイプの批判論に対しても反論している。

3. 論文の評価

本論文の成果を中川氏自身は8点に要約しているが、審査委員の観点からは大別して2点に、とりわけ第1点については、制度そのものは同一でも解釈・運用に変化によって異なった活用 of のされ方を研究書として発掘した点も評価すれば、以下のように3点に集約できる。

第1点は、第二次世界大戦後に確立した地方債発行の許可制度も、実は戦前・戦後に経験を踏まえて、戦争直後の日本を支配したGHQからの要請と、戦後の資金不足を補う緊急的な措置からスタートした点を、明確にしたことである。第2点は、そのように成立した制度が、当初の目的とは異なった狙いで利活用され出したことである。それが、昭和30年代中ごろからスタートした日本全国を覆う工業化・高度経済成長への渴望と資源・資金の投入である。第3点としては、戦後の開発・成長著しい京葉工業地帯の一翼を担う千葉県の開発行政や財政面（資金調達）での特異性を明らかにした点は、顕著である。これら3点の指摘は、類書・先行研究にはない大きな

な貢献である。

(1) 政府間財政関係における戦時期・戦後「連続説」に対して、地方債制度研究から「非連続説」を提起

戦後日本の政府間財政関係は、神野直彦（1993）が「集権分散システム」と特徴づけたように、行政業務や最終支出の面では地方自治体が約2/3を占めて中心的な役割を果たす「分散型」である。一方、地方税の種類、課税ベース、税率など租税立法と地方債の起債に関する決定権は国に集中しており、「歳入の自治」が奪われてきた。高度成長期までは税収配分における地方税の比率は約1/3にとどまってきた。最終支出と税収における地方団体のウエイトの大幅な乖離を埋めてきたのが、国から地方への大規模な財政移転であり、国庫支出金と地方財政調整制度としての地方交付税が両輪であった。こうした租税統制、地方債許可制度、国庫支出金と地方財政調整制度を両輪とする大幅な財政移転により構成される集権システムは戦前・戦時期（1940年）に確立されたものであり、戦後に継承されたという「連続説」が通説になってきた。

これに対して、本論文は第二次大戦後の地方債許可制度は、戦前・戦時期の許可制度の単なる継承ではなく、戦後再構築されたものであるとして、地方債制度研究から「非連続説」を打ち出している。戦後、日本国憲法では旧憲法にはない第8章「地方自治」を明文化するとともに、どう理解するかで論争を招くことになる第92条「地方自治の本旨」を盛り込んだ。「地方自治の本旨」に基づく法令として地方自治法が制定されたが、地方債については内務省と大蔵省の共管による許可制とされた。GHQは地方自治法改正意見を出して、原則として地方債許可制度の廃止、起債自由化を盛り込んだが、日本側の、国民経済における資金不足を理由とする「当分の間」の許可制存続の主張が認められた。

GHQへの説明資料として始まった地方債計画と

地方債許可方針は、法令に基づく文書ではないにもかかわらず、そのまま継続され、戦後の地方債許可制度を特徴づける政策手段として機能し続けた点に着目している。戦後改革における占領軍による日本に地方自治を確立しようとする動きと国民経済における資金不足という金融的条件の下で、地方債許可制度が再構築されたことが丹念な分析を通じて明らかにされている。民間資金の流入を避ける資金分配の緊急性が地方債許可制度を占領軍当局の「起債自由化」の原則論に抗して維持させた最大の理由ととらえ、この要因は戦前・戦時期の地方債許可制度の下では存在しなかったとする。

独立～高度成長前夜までの時期に、地方債発行不許可の基準の設定や地方財政再建措置法の制定により、地方財政健全性の維持や悪化後の善後策としてのナショナル・ルールを設定したことも、戦後の地方債許可制度が戦前・戦時期の制度と異質なものであることを示しているとする。戦前・戦時期の地方債許可制度でも、許可方針で地方債発行の抑制を謳ったりしたが、ナショナル・ルールの設定や財政悪化した地方公共団体の地方債不許可制度の導入までには至らなかった。

(2) 集権システム下での公共投資行動における地方団体の内発性を検証

本研究が対象とした高度成長期（安定成長期への転期としての1970年代後半を含む）の日本財政の主要先進国と比較しての特徴は、財政支出において公共投資のウエイトが極めて高いことであった。高度成長期には国民所得倍増計画（1960年）、全国総合開発計画（旧全総、1962年）、経済社会発展計画（1967年）、新全国総合開発計画（1969年）など、産業基盤向け公共投資を重視した開発型のナショナル・プランが策定された。本研究では、これらの国策に地方公共団体を誘導するための政策手段が、地方債では「地方債許可方針」における重点項目及び充当額の明示であったことを年度ごとの経年分析を通じて

明らかにしている。

これは補助金、地方交付税および地方債許可制度が一体となって成長政策や景気対策に地方財政を動員したとする通説を地方債許可制度の運用実態の面から補強する研究であるが、通説を批判する根拠にもなっている。1960～1974年度における地方債当初計画に対する許可額の比率をとると1.00を大幅に上回っている。補正後の地方債最終計画に対する許可額の比率も1.00を上回っている。地方公共団体の投資意欲・資金需要は旺盛であり、地方債計画を上回って地方債の許可申請を出し、これに対して国が寛容な姿勢で許可を与えていたことが明らかにされ、地方公共団体の財政活動における自主判断（内発性）の存在が示されているとしている。この基準それ自体は単純なものであるが、こうして約15年間の推移を並べてみると、このファクト・ファインディングは、地方団体は国の成長政策・景気対策に受動的に動員されたのではなく、内発的な投資行動が重要な役割を果たしたという通説では軽視されてきた側面を浮き彫りにしている。

こうした実証分析の成果は、地方債許可制度に関わる先行研究の批判的分析にも活かされている。学会の通説では地方債許可制度に対する批判は根強いものがあったが、その第1のタイプは、国は地方債許可制度を通じて地方財政の統制を行っているという批判であり、第2のタイプは「地方自治」の観点から地方債許可制そのものを否定して、地方団体の起債自由化を是とする立場である。

第1のタイプの批判について、本論文では実証分析を踏まえて、国は地方団体を財政上統制するという関係ではなく、国の政策への同調を働きかけながら必ずしも強制していないとして、ポイントをついた批判とはいえないと反論している。第2のタイプの批判については、現実に許可制が廃止されなかった要因として、①地方公共団体間の財政格差の存在、②政府間財政関係の存在、③地方団体の歳出行動、④公社債市場の未発達をあげ、国や地方公共団体が

地方債許可制度を改定するインセンティブを持っていなかったと反論している。とりわけ、③の地方団体の歳出行動では、上記の地方公共団体の財政活動における自主判断（内発性）の存在も指摘している。要するに、通説がひどく観念的で、建前論からなされていることを批判している。

(3) 地方債許可制度の下での地方債資金供給の限界を補完した千葉県の独特の工業開発方式を発掘・提示

1955年には地方財政再建措置法が制定され、地方財政の健全性の維持や地方財政悪化後の善後策としてナショナル・ルールが設定された。そこで財政再建団体に陥った地方公共団体は、高度成長の初期には財政再建が義務付けられ、地方債による財源調達を大きく制約された。朝鮮戦争後、歳入減少に見舞われたにもかかわらず歳出の減額ができず、財政悪化した千葉県もその一つであった。

当時の千葉県は、財政悪化にもかかわらず、海岸埋立による工場用地造成を中心に、京葉工業地帯の建設に乗り出していた。財政再建下では工場用地造成に財政資金を充当することは不可能であり、「千葉県方式」と呼ばれる資金調達により工場用地造成を進めた。「千葉県方式」とは、京葉工業地帯への進出予定企業と契約を締結した時点で、その企業から前納金を徴収して埋立事業を開始し、埋立事業の進捗に合わせて残りの契約金を受け取る方式である。また埋立地の公共施設の一部についても進出企業に負担させた。

千葉県は地方財政再建促進特別措置法の適用団体でありながら、全国的にも珍しい独自の資金調達方法で工業地帯を造成・建設した。その結果、京葉工業地帯の広がりとともに、税収増加で千葉県財政は潤い、当初の再建計画期間よりも短期間で財政再建を果たした。工業化に伴う都市化に対応した上下水道の整備等については、千葉県財政から一般会計債や企業債の起債で施設整備を急速に進めた。高度成

長期の地方債許可制度の主な役割としては、通説では補助金、地方交付税と一体となって産業基盤整備に地方財政を動員した点があげられるが、地方財政再建が最優先された高度成長初期に大規模工業開発を行った千葉県のような地方団体では、地方債制度の外側で独自の資金調達方式が採られたことが明らかにされている。地方債許可制度の下での地方債資金供給の限界を独自に補完した千葉県の開発方式を発掘・提示したのは、当該分野の研究としては重要なファクト・ファインディングである。

審査委員の観点から補足すれば、その後も、地方団体が主導した大規模開発では、必ずしも起債を通じて調達した財政資金が主要な開発資金となるわけではない。1990年前後のバブル期における第三セクター方式によるリゾート開発や臨海開発では、地方団体は出資の過半を受け持つとともに債務保証を行い、開発資金の大半は第三セクター会社が民間借入を行った。業務用地に関わる開発資金は地方債の外側で調達し、上下水道や取り付け道路といった関連社会資本の整備資金を地方債で調達するというのが大規模開発の一般的なスキームであり、当時の千葉県の臨海工業開発はその先駆的事例として興味深い。

4. 結論

地方債許可制度に関する先行研究は膨大である。中川直人氏はこの分野の研究に果敢に挑戦し、①政府間財政関係における戦時期・戦後「連続説」に対して、「非連続説」を提起した、②集権システムの下での公共投資行動における地方公共団体の内発性を検証した、③地方債許可制度の下での地方債資金供給の限界を補完した千葉県独特の工業開発方式を発掘・提示したという3点で、研究上のオリジナリティを示し、学会における地方債研究の発展に寄与する学位請求論文をまとめ上げた。

ただ、その達成度に関してやや不満な点が無いでもない。たとえば、本論文が昭和20年（1940年代後半）代から高度経済成長の時期を扱っていて、基本

的には歴史分析の対象期間であるにもかかわらず、歴史研究の基本的な前提である原点資料への探索・言及が不足していることである。本論文で引用されているのは、多くは、公的機関（政府、地方団体など）によって整理・公開された公刊の資料・統計である。その意味では、歴史分析としてみれば、やや疑問がある。また、この地方債許可制度は、すでに、平成18年度（2006年度）より、協議制度に改変されている。それへの言及もあるにはあるが、僅かである。こうした点は本論文の問題点でもあるが、これらの領域は、中川直人氏のこれからの研究課題として開かれていると見ることもできる。

本論文の著者・中川直人氏は、現役の地方公務員（千葉県庁職員）として平常勤務に励んだ上で、社会人院生として大学院経済学研究科博士後期課程を単位取得退学し、その後も長年、この学位請求論文（課程博士）を作成するべく研鑽に努めてきた。この間の努力には、大いに評価すべきものがある。このような厳しい条件下にもかかわらず、地方公共団体の内発性の検証や、千葉県独自の工業開発方式の発掘・提示というオリジナリティは、現役の地方公務員の知見・強みを発揮したものであり、社会人院生の学位取得に向けての研究のひとつのあり方を指し示している。

以上の点から、中川直人氏の本論文は、専修大学大学院経済学研究科における学位（課程博士）を授与するにふさわしいと評価する。

以上

Ⅲ 学位授与要記

- 一. 氏 名 中川 直人
- 二. 学 位 の 種 類 博士（経済学）
- 三. 学 位 記 番 号 博経甲第十二号
- 四. 学位授与の条件 学位規則第四条第一項該当
- 五. 学位授与年月日 平成二十六年三月二十二日
- 六. 学位論文題目 地方債許可制度の確立と変貌
- 七. 審 査 委 員 主査 専修大学経済学部
教授 原田 博夫
副査 専修大学経済学部
教授 町田 俊彦
副査 専修大学経済学部
教授 中野 英夫